

# Los recursos en interés de ley interpuestos por los Ayuntamientos para hacerse con espacios libres al margen de la Ley

(17-05-2004) - Teresa Saintgermain

El interés de los Ayuntamientos por hacerse con los viales y espacios libres de una urbanización nunca se manifiesta a petición de los propietarios para que se hagan cargo de sus servicios y mantenimiento, sino cuando el valor inmobiliario de la zona es alto y los Ayuntamientos reciben y asumen propuestas para la puesta en valor de los espacios libres mediante su recalificación, alegando "que la cesión obligatoria y gratuita al Ayuntamiento constituye una imposición generalizada de la LS".

Una táctica empleada por algunos Ayuntamientos para hacerse con los espacios libres de una urbanización de iniciativa privada, al margen de los procedimientos legales, consiste en acordar con uno de los propietarios de la urbanización, la interposición de un recurso en interés de ley, contra la sentencia que había negado previamente la titularidad municipal de los terrenos. En tales casos, el propietario y presunto beneficiario de una futura recalificación de esos espacios, actuará como parte enfrentada al Ayuntamiento en el recurso y aportará los argumentos y documentos que ambas partes acuerden más convenientes para garantizar el resultado favorable al Ayuntamiento, ocultando y silenciando los que puedan perjudicar dicho resultado.

Una vez obtenido el respaldo de la sentencia dictada en interés de ley, los terrenos viales y libres serán recalificados para un uso convenientemente ambiguo que le de una adecuada apariencia de interés público, por ejemplo un centro de ancianos que luego resultará ser una promoción de adosados para "mayores de 53 años" o algo similar, pero siempre adoptándose una ambigüedad terminológica que de la apariencia de un uso dotacional de interés público. El objetivo común será el beneficio que tanto el propietario-promotor como el Ayuntamiento obtendrán mutuamente vía convenio público o, en ocasiones, no tan público.

Nos ha sido remitido a INJEF.com un ejemplo de este abyecto proceder, que, como se verá a continuación, ha encontrado una triunfante acogida en el TS.

Como ya es conocido, el interés de los Ayuntamientos por hacerse con los espacios libres de una urbanización nunca se manifiesta cuando son requeridos por los propietarios para que se hagan cargo de los servicios y mantenimiento de la urbanización; en tales casos, por el contrario, tratan de diferir "sine die" la recepción de la urbanización con cualquier excusa. Ejemplo de ello, entre muchas, la STS R 8796/93:

"Si bien es cierto que según se deduce de... los Estatutos de la Comunidad de Propietarios de... la urbanización de iniciativa particular 'El Gato Montés'... la conservación... se hace obligación de los propietarios de las parcelas constituidos en comunidad, también lo es que....no puede menos de deducirse que la susodicha obligación solamente se extiende hasta el momento de la cesión...., lo que determinará su finiquito, ya que de lo contrario se entraría en pugna con el carácter temporal que respecto de ella se infiere del art. 46.b) 3º del RP....y necesariamente ha de coincidirse con la sala de instancia ....., en la existencia de una cesión tácita patentizada por los actos propios del Ayuntamiento..... La conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos corren a cargo del urbanizador, que tendrá la obligación de conservarlos en perfecto estado hasta el momento de su cesión a la Administración, pero una vez efectuada ésta, la conservación corresponde a aquella, sin que por tanto se extienda mas allá del momento de la cesión -Art. 67 Regl. de Gestión Urbanística -."

Por el contrario, cuando los propietarios vienen asumiendo pacíficamente el mantenimiento de la urbanización sin formular cesión al Ayuntamiento y sin exigir tampoco que éste asuma los costes de su mantenimiento, si el valor inmobiliario de la zona es alto, los Ayuntamientos suelen prestarse a menudo a asumir propuestas para la puesta en valor de los espacios libres de la urbanización mediante su recalificación; Es entonces cuando se despliega la acción municipal para hacerse con esos espacios libres, a falta de presupuestos legales habilitantes, mediante la simple vía de hecho, alegando "que la cesión obligatoria y gratuita al Ayuntamiento constituye una imposición generalizada de la LS".

Este último es el caso del supuesto que nos ha sido remitido, resuelto en dos sentencias idénticas, la R3671/96 y R4262/96 dictadas en interés de ley- ambas del magistrado-ponente Juan García Ramos Iturralde:

"... que con fecha 10 de julio de 1975, se otorgó la escritura pública de reparcelación del polígono en cuestión, adjudicándose a la antes referida sociedad mercantil promotora de la urbanización, como acto de reparcelación, la finca destinada a viales y zonas verdes 'debiendo aquella sociedad cederla al Ayuntamiento de Alcobendas, conforme a la Ley del Suelo y el Plan aprobado'. ... Dado lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, ... hay que entender que el Plan Parcial ... se hallaba en curso de ejecución a la entrada en vigor de la referida ley 19/1975, por lo que el indicado Plan, y conforme a la expresada Disposición Transitoria..., debía continuar ejecutándose con arreglo a los preceptos de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. Siendo esto así, preciso es tener en cuenta el Reglamento de Reparcelaciones de Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana aprobado por el Decreto 1006/1966 de 7 de abril, cuyo artículo 30.1 establece que 'La aprobación definitiva de la reparcelación producirá la cesión al Ayuntamiento de todos los terrenos destinados a dominio y uso público municipal'... El artículo 67.3 de la referida Ley del Suelo de 1956 había establecido que los propietarios de terreno de suelo urbano deben ceder los terrenos para viales parques y jardines. Resulta pues que cuando el 10 de julio de 1975 se otorgó la escritura pública de reparcelación... y al ser obligado entender que estaba vigente en dicha fecha el referido artículo 30 del Reglamento de Reparcelaciones de 1966, el Ayuntamiento de Alcobendas adquirió la propiedad formal de los viales de la urbanización a la que nos venimos refiriendo... Si como resulta de lo que se ha expuesto, desde que se aprobó la reparcelación de referencia la titularidad de los viales en cuestión corresponde al Ayuntamiento de Alcobendas, esta Corporación, desde la fecha de la referida aprobación, ostenta la potestad de exigir la oportuna tasa de carruajes, y al negar esta potestad la sentencia recurrida, además de perjudicar gravemente los intereses de la referida Corporación, es errónea por infringir la normativa urbanísticas".

Desde luego hemos de compartir con la sentencia plenamente que las normas de aplicación en esa urbanización es la Ley del Suelo de 1956 y el Reglamento de Reparcelaciones de 1966, y esta es la tesis siempre hemos mantenido en este espacio de urbanismo. Pero estamos muy lejos de compartir lo que a todas luces constituye un burdo error de la sentencia, que más que de interpretación es de simple lectura de los preceptos invocados por el magistrado. El primero consiste en interpretar que la norma obliga a la cesión generalizada de los viales al Ayuntamiento cuando el propio precepto transcrito por el magistrado se refiere exclusivamente a los "terrenos destinados a dominio y uso público municipal" y el segundo error consiste en confundir el suelo urbano con el urbanizable, quizá porque el magistrado desconoce que el suelo sobre el que ha de desarrollarse un plan parcial no es urbano sino urbanizable. Son precisamente estas dos circunstancias: el destino municipal o privado del suelo establecido por el plan y la naturaleza urbana o urbanizable las que delimitan las obligaciones de cesión en la LS 1956 y RP 1966, circunstancias que para este magistrado son completamente desconocidas. Finalmente la sentencia, en otro error también más verbal que jurídico, afirma que en el acto de reparcelación los propietarios adjudicaron la titularidad de los viales al Ayuntamiento, cuando es obvio que la única adjudicación la hicieron no al Ayuntamiento sino a la promotora de la urbanización y a esta última no adjudicaron la titularidad sino una determinada fiducia vinculada al cumplimiento de la LS y del plan.

Con una declaración, tan incoherente como maximalista, la sentencia dictada en interés de ley, ha privado a los afectados del derecho a un procedimiento en el que debían haber tenido audiencia para alegar lo que a su derecho conviniera en cuanto a que la cesión se ajustaba a las condiciones a las que se vinculo la adjudicación a la promotora de la urbanización, que no fue de titularidad ni para que dispusiera de los terrenos como propios, sino taxativamente para que los cediera al Ayuntamiento conforme a la LS y al plan, lo que exigía necesariamente la apertura del correspondiente procedimiento de cesión en el que pudiera comprobarse y alegarse sobre el cumplimiento de esas especificaciones de la LS (arts.189-relativo a los beneficios fiscales y los plazos de mantenimiento de la urbanización a cargo de los propietarios- y 24.i) del Reglamento de Reparcelaciones de 7 de Abril de 1966 - relativo a que el terreno cedido " quedará inscrito a favor del respectivo Ayuntamiento, con obligación de dedicarlo al destino previsto en el planeamiento y gravado con la condición resolutoria de reversión si se modificara aquel"-) y a las del Plan donde se destinaban los viales a la comunidad de propietarios y quedaba definido el destino de los terrenos.

La invocación jurídica de esta sentencia irónicamente dictada "en interés de ley" cuando aquí es la Ley la que sale peor parada, se limita a los artículos transcritos, ninguno de los cuales es aplicable al supuesto planteado, el primero porque el plan no destinó los viales al Ayuntamiento sino a la comunidad de propietarios, y el segundo porque no se trataba de propietarios de suelo urbano sino de suelo urbanizable. Aún sin haberse molestado el tribunal en consultar el plan parcial donde se establece el destino de los viales, estaba claro que no eran de titularidad municipal como prueba el hecho de que fueron los propietarios quienes los adjudicaron a la promotora con la finalidad estipulada de " su ulterior cesión al ayuntamiento de acuerdo con la LS y el plan aprobado. La sentencia no tiene apoyo por lo tanto ni en uno ni en el otro precepto. Pero no es solo de la norma y de los mismos preceptos en ella invocados de los que se aparta la resolución comentada, sino que también se desvincula de la jurisprudencia del TS:

---

"Pues aunque la obligación de la cesión obligatoria de terrenos según la Ley del Suelo ha de efectuarse en los términos que resulten del Plan General y de cada uno de los proyectos que lo desarrollen, ello no quiere decir que no deban cumplirse las formalidades legales para esta cesión y por el solo hecho de que una zona de la finca matriz este destinada a viales no puede afirmarse que tales viales tengan la condición de vías públicas ni estuvieran por este solo hecho afectadas al dominio público con destino al uso público" R4685/99 (Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol

"...del Plan Parcial del Sector de Edificación Abierta de Vallecas aprobado definitivamente el 3-4-1974....ni tampoco consta que existiera acto formal de cesión de los mismos.....Por ello, es procedente estimar el recurso con revocación de la sentencia apelada y declarar que deben también ser valoradas e indemnizadas las zonas destinadas al uso de viales no cedidas a la Administración" R368/93 Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Manuel Sanz Bayon.

"Correspondía al Ayuntamiento acreditar, su alegación de que el paso al dominio público...,se había producido..., ya que tal cesión exige una formalización que el repetido Ayuntamiento confiesa no haberse producido...Y finalmente, este Alto Tribunal ha tenido ocasión de declarar que 'la cesión gratuita de viales, establecida en los sistemas de actuación urbanística debe llevarse en todo caso con arreglo a las normas de procedimiento aplicables, las cuales son de inexcusable observancia por ser garantía para el administrado y constituir el marco adecuado en el que éste, mediante el conocimiento de las circunstancias concurrentes, podrá atender a la defensa de sus derechos tanto acerca del deber de cesión que se le atribuye como en orden a los límites pertinentes de su gratuidad, así como respecto a la aplicación, en su caso, de las medidas correctoras y distributivas' -Sentencia de 6 de diciembre de 1980(R. 4997)-... No puede obstar a lo dicho lo previsto en los artículos 47 y 48 del reglamento de Gestión Urbanística, porque aunque la obligación de la cesión obligatoria de terrenos según la Ley del Suelo haya de efectuarse en los términos que resulten del Plan General y de cada uno de los proyectos que lo desarrollen, ello no quiere decir que no deban cumplirse, como antes hemos dicho, las formalidades legales para esta cesión." R2353/89 Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Ventura Fuentes Lojo:

"... como la simple afectación de unos terrenos por un Plan de Ordenación no atribuye el carácter de propiedad administrativa a dichos terrenos, necesitados del acto previo de cesión o traslado del patrimonio privado al público...., puesto que si no existía cesión de terrenos destinados a viales no podía hablarse aún de vía pública...y por lo tanto, solamente podrá exigirse el derecho cuando exista una verdadera vía pública y no solamente unos terrenos 'destinados a viales' pero que no fueron cedidos por su propietaria al Ayuntamiento...., por lo que la liquidación girada, es contraria a derecho y debe ser anulada." R3362/83 Ponente Excmo. Sr. D. José Luis Martín Herrero.

Aún en el caso de que el Plan Parcial hubiera destinado los viales a la titularidad pública, (algo que no se molestó el magistrado en comprobar), faltaba aún por habilitarse un procedimiento formal de cesión, tal como recogen las sentencias del TS, porque esos hipotéticos preceptos que imponen esa cesión de forma automática y generalizada no existen en nuestro ordenamiento, sino que estos remiten a lo estipulado en el plan y a los procedimientos que regulan la actuación administrativa. En cuanto a la adjudicación acordada por los propietarios a favor del promotor, condicionada al cumplimiento de la LS 56 y el Plan Parcial, no solo no conduce a lo concluido por la sentencia sino, por el contrario que si los propietarios hubieran querido prescindir de las garantías de un procedimiento en el que se acreditase el cumplimiento de las condiciones formuladas en el acto de reparcelación, no habrían adjudicado los viales a la promotora, sino al Ayuntamiento directamente.

En definitiva la sentencia es un monumento a la incongruencia y la inexactitud y denota un grave desconocimiento de la legislación urbanística y en general de las normas que regulan el procedimiento administrativo. Si, como es evidente, el ponente no disponía del necesario conocimiento de la norma que debía aplicar, debió al menos respetar la jurisprudencia consagrada por el del TS.

En los documentos de este procedimiento aportados a INJEF.com se comprueba que de forma simultánea esos terrenos fueron objeto de operaciones de recalificación por el Ayuntamiento de las que se benefició, entre otros, a la propia "promotora" que representó el papel de "parte enfrentada" al Ayuntamiento en el procedimiento comentado.

En que situación quedan los intereses de la colectividad afectada por la resolución. Además de la levísima esperanza de que este esperpento de sentencia fuera rectificado por otro magistrado de mayor preparación jurídica, a los perjudicados no personados en este procedimiento, tan solo les quedaría acudir al recurso de revisión, siempre y cuando pueda

---

acreditarse que se llegó al fallo mediante argucias, artificios, ardides o falacias, en definitiva, "una conducta maliciosa encaminada a impedir la defensa del adversario" (R3988/2000). Si el Ayuntamiento conocía que esos espacios no estaban destinados por el planeamiento a la titularidad municipal, o bien conocía que su cesión estaba vinculada a los beneficios fiscales y tributarios previstos por la LS56 para las urbanizaciones de iniciativa privada, la ocultación de estas fundamentales circunstancias sabiendo que los afectados no podrían ser oídos en ese procedimiento instado en interés de la ley, es a todas luces una conducta maliciosa encaminada a impedir la defensa del adversario, pero, a la vista de lo aquí expuesto, eso no quiere decir que lo vayan a entender así los magistrados.

En este caso la incompetencia del magistrado es clara. Confunde y desconoce cuestiones que son básicas y elementales, Si hubiera conocido los requisitos legales de la cesión habría tenido que exigir al Ayuntamiento que acreditara la constancia en el planeamiento de que esos terrenos estaban destinados a la titularidad municipal; no solo no comprobó esa previsión sino que, además de confundir el planeamiento con la ejecución (el Plan Parcial con los acuerdos de reparcelación), identifica a los propietarios del suelo urbanizable con los propietarios del suelo urbano. El fruto de esta incompetencia se traducirá sin duda en la frustración de cuantas reclamaciones futuras puedan plantearse en el ámbito de la urbanización afectada, dada la proverbial inercia y pasividad de los magistrados de lo contencioso-administrativo a eludir el análisis de la cuestión cuando pueden invocar un precedente por inadecuado o incorrecto que sea. En este caso el "precedente" ha contribuido a enturbiar el historial de nuestro Tribunal Supremo.

No queda duda que la sentencia comentada hace de su autor, el magistrado Ramos Iturralde un destacado candidato a nuestro premio Catilina a la incompetencia judicial, porque su desconocimiento del Derecho no se ha limitado a las normas urbanísticas que debía aplicar, sino que además ha puesto en evidencia su completa ignorancia de las normas que regulan los requisitos formales de los procedimientos de la actuación administrativa en general y de la trasmisión del patrimonio privado al demanio público en particular. Otro ejemplo de la "justicia del cadí".

Teresa Saintgermain  
Especialista en Urbanismo y Medio Ambiente

[Artículo publicado originalmente el día 03/11/2000 en INJEF.com]